

CNFPT

# Démocratie participative : Problématique, enjeux et ingénierie

Auteur : Jean-Michel Carsuzaa



## Echanges-de-Pratiques - Démocratie participative : Problématique, enjeux et ingénierie

Par Jean-Michel Carsuzaa , le 10/09/2012

Dans [Management public territorial](#)

Pour la région Nord-Pas-de-Calais (Nord)

### Structure organisatrice

Délégation Nord-Pas-de-Calais

### Les défis de la démocratie participative : Une refondation politique et culturelle<sup>[1]</sup>

En moins de dix ans, des milliers de villes à travers le monde ont transformé leurs pratiques démocratiques. Symbole de ce mouvement, le budget participatif, inventé à Porto Alegre en 1989, ou encore le très diffusés les conseils de quartiers. Il s'agit avant tout de répondre au désenchantement démocratique par « *l'impératif délibératif* » <sup>[2]</sup>.

---

<sup>[1]</sup> Le titre et de nombreux passages de cette introduction sont empruntés à **Giovanni Allegretti** – Le monde diplomatique - octobre 2011

<sup>[2]</sup> Pour reprendre la formule des politologues français Loïc Blondiaux et Yves Sintomer



### Les défis de la démocratie participative : Une refondation politique et culturelle<sup>[1]</sup>

En moins de dix ans, des milliers de villes à travers le monde ont transformé leurs pratiques démocratiques. Symbole de ce mouvement, le budget participatif, inventé à Porto Alegre en 1989, ou encore le très diffusés les conseils de quartiers. Il s'agit avant tout de répondre au désenchantement démocratique par « *l'impératif délibératif* » <sup>[2]</sup>.

Ce désenchantement repose principalement sur le fait que les instances représentatives sont considérées comme « sans influence » et incapable de discours pour peser directement sur les choix et la gouvernance.

Concrètement, il s'agit d'ouvrir les lieux de pouvoir au dialogue, à la délibération, tant politique que social. On organise donc des espaces qui confrontent les citoyens et les élus. D'autre part, les forces politiques et les représentants institutionnels. Le plus souvent, ces initiatives sont prises au sein de structures de proximité (conseils de quartier, conseils citoyens...).

Les techniques utilisées et utilisables sont très nombreuses (jurys citoyens, budgets participatifs, panels, référendums...). Il convient alors de choisir la technique la plus adaptée à la situation. On ne peut se mettre en place sans l'invention continue d'une ingénierie de la participation, à laquelle il convient de former tous les acteurs du processus.

Ainsi comprise, la participation ne craint ni le débat ni le conflit, au sens où elle suppose de valoriser des points de vue différents, exprimés librement. La participation « des populations répond ainsi à la « *théorie administrative des besoins* »<sup>[3]</sup> c'est-à-dire l'incapacité, dans laquelle se trouvent souvent les collectivités territoriales.

La montée des inégalités, la mobilisation multiforme des populations et les technologies de communication posent aux villes des défis nouveaux.

---

<sup>[1]</sup> Le titre et de nombreux passages de cette introduction sont empruntés à **Giovanni Allegretti** – Le monde diplomatique - octobre 2011

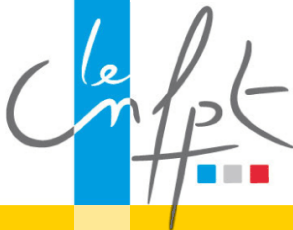
<sup>[2]</sup> Pour reprendre la formule des politologues français Loïc Blondiaux et Yves Sintomer

<sup>[3]</sup> Selon le sociologue Antonio Tosi

### SOMMAIRE

#### Problématique

- [1 Un concept flou](#)
- [2 La définition est ambiguë](#)
- [3 Les dispositifs sont nombreux, on peut en dresser une typologie.](#)
- [4 Les comités de quartier et conseils de quartier](#)



# Echanges-de-Pratiques - Démocratie participative : Problématique, enjeux et ingénierie

## Fiches d'expériences

- [Démocratie participative Dunkerque](#)
- [Démocratie participative Valenciennes](#)
- [Démocratie participative Remi Lefebvre](#)

## Références bibliographiques

- [Articles](#)
- [Complément de références bibliographiques](#)

## Liens utiles

- [Sites internet](#)

La démocratie participative relève d'une problématique politique à laquelle les responsables des administrations territoriales, premiers collaborateurs des élus, peuvent sensibiliser, donner à voir et montrer les mises en œuvre possibles.

Responsables de l'administration, il leur revient dès lors que la décision est prise de mettre leur administration en capacité d'agir autrement, de sensibiliser les fonctionnaires et de leur donner le « réflexe participatif », quelque soit leur mission, mêmes les plus concrètes, comme la voirie et les espaces verts.

L'exposé de Remi Lefèvre, professeur de sciences politiques à l'université de Lille 2, montre toute la richesse et souvent l'ambiguïté du concept de démocratie participative.

Recouvrant des réalités parfois très différentes, il est indispensable de le clarifier de choisir des objectifs et de formaliser ce que l'on veut faire.



Les techniques utilisées et utilisables sont elles aussi très nombreuses (jurys citoyens, budgets participatifs, panels, referendums...). Il convient de procéder à leur analyse comparative, sans ignorer les effets pervers de chacune et de choisir la bonne combinaison : celle qui est adaptée à l'objectif, et aux circonstances locales.

Enfin un processus de démocratie participative ne peut se mettre en place sans l'invention d'une ingénierie de la participation, à laquelle il convient de former tous les acteurs du processus, élus, citoyens et aussi fonctionnaires territoriaux.

L'exemple exposé de 3 collectivités, les villes de Hellemmes, de Dunkerque et de Valenciennes, montre à l'évidence que des innovations relatives à la démocratie participative sont sans cesse expérimentées sans qu'il



## Echanges-de-Pratiques - Démocratie participative : Problématique, enjeux et ingénierie

Il y a besoin de se référer à un modèle unique. L'apprentissage conjoint des populations, des élus et des agents impliqués dans le processus n'est pas un long fleuve tranquille comme toute politique de transformation sociale et le chemin doit être régulièrement re-balisé.

Il faut rappeler que la démocratie locale fonctionne d'abord sur le modèle de la démocratie représentative caractérisée par la proximité, la personnalisation, la concentration du pouvoir, le présidentielisme local et la faiblesse du parlementarisme local.

Elle se heurte aujourd'hui à la complexification du système politique local, créé notamment par l'émergence des intercommunalités et celle du « technocrate » et induit un progressif désintérêt des populations contre lequel il convient de lutter.

La démocratie participative apparaît alors liée à l'émergence d'une nouvelle citoyenneté, thème à la mode suscitant des appréciations contrastées.

### 1 Un concept flou

Un **concept flou** qui désigne un ensemble disparate de techniques, de procédures et de démarches visant à se substituer à la légitimité électorale et à la proximité traditionnelle. Il émerge dans un contexte de crise de la représentation, de complexification de l'action publique, des nouvelles attentes à l'égard du politique du fait de la transformation de la société.

### 2 La définition est ambiguë

La **définition est ambiguë**, elle relève d'objectifs différenciés : produire du lien social, optimiser les processus opérationnels en construisant l'acceptabilité des projets, légitimer à nouveau la démocratie représentative, démocratiser la démocratie etc.

Elle mérite de préciser le niveau de pouvoir des citoyens (information/consultation/concertation/coproduction/codécision/délibération). De ce fait, il faut distinguer pour clarifier et légitimer, en faisant référence par exemple à un instrument de mesure qui est l'**échelle de participation** proposée par Herry Arnstein.

Elle mesure le pouvoir effectif des citoyens (contrôle citoyen/délégation de pouvoir/partenariat), la coopération symbolique (réassurance/consultation/information), la non-participation (thérapie/manipulation).

On peut lui préférer le concept d'**empowerment** qui désigne la capacité à contrôler sa vie et à pouvoir s'investir dans la communauté, ou celui de « démocratie délibérative » proposé par Loïc Blondiaux.

### 3 Les dispositifs sont nombreux, on peut en dresser une typologie.

- **En fonction des collectivités** (communes, interco, départements, régions)
- **En fonction des formules utilisées.**
  - L'écoute sélective,
  - Fonds de participation des habitants,
  - Jurys citoyens, conférences, panels,
  - Budgets participatifs,
  - Referendum local,
  - Ateliers urbains, instances thématiques territoriales,

### 4 Les comités de quartier et conseils de quartier

Les **comités de quartier** (constitués spontanément) et **conseils de quartier** (créés en fonction de la loi pour les communes de plus de 80 000 habitants ou par volonté politique locale) en sont les formes les plus courantes.



## Echanges-de-Pratiques - Démocratie participative : Problématique, enjeux et ingénierie

Leur lancement est un long processus qui exige de s'interroger sur la demande, la pertinence du découpage territorial, les règles du jeu, la représentativité des collèges... Ils ne sont pas exempts d'effets pervers : démocratie micro locale, l'écueil du NIMBY et des crottes de chiens.

Ils méritent que l'on s'interroge sur la pertinence du découpage des quartiers et des moyens administratifs mis à la disposition du processus.

Quelques conseils de mise en œuvre :

1. Se placer d'emblé dans une perspective transformatrice de longs termes
2. Bien faire définir la finalité par les élus et construire une ingénierie participative adaptée qui prendra la forme d'espaces de délibération (*diagnostic « en marchant »/atelier de projet urbain/conseil de quartier, conseil de développement local/ bureau de consultation/espace collaboratif...*).
3. Construire des premières expériences limitées (projet d'implantation, action de quartier, action sur une partie de la population cible (jeunes, seniors,...))
4. Trouver les moyens de remédier aux inégalités sociales devant la participation (tirage au sort, formation, communication...).
5. Créer des conditions d'une participation effective (par la création d'une scénographie, une définition des rôles, l'invention de modalités de participation de tous aux débats...).
6. Ne pas craindre la question des conflits car qu'ils permettent d'échapper au consensus mou, mais qui doivent trouver des modalités de résolution (par exemple en créant une instance de médiation).
7. Eviter les pièges de la proximité susceptibles de générer les conflits d'intérêts et le NIMBY « Not In My BackYard - ailleurs, oui mais pas chez moi », le risque du communautarisme local et du repli localiste.
8. La professionnalisation de l'expertise de la participation : La « mise en administration » de la participation doit s'accompagner de la conversion des services à la démarche participative, elle nécessite une évaluation permanente.
9. Renouveler et diversifier régulièrement les initiatives afin de diffuser et d'éviter l'essoufflement.

**En conclusion**, la participation ne se décrète pas, il n'existe pas de formule miracle, les outils doivent être choisis et s'actualiser en fonction du contexte.

*Pour en savoir plus : Rémi Lefebvre, professeur de sciences politiques, Lille 2, Responsable du master II pro, communication et concertation.*

### Fiche(s) d'expérience(s)

- [Complément de références bibliographiques](#)
- [Démocratie participative Dunkerque](#)
- [Démocratie participative Valencienne](#)
- [Démocratie participative Remi Lefebvre](#)

### Références Bibliographiques

## Articles

« **A Villeneuve d'Ascq, le Conseil Général s'ouvre à la démocratie participative** » L.W., La Voix du Nord, 31 mai 2012

Après Lille-Ouest et avant Tourcoing Nord, la Métropole a installé mardi soir au Forum départemental des sciences de Villeneuve d'Ascq, un nouveau conseil cantonal de concertation (CCC).

« **La démocratie participative comme source d'inspiration** » Michèle Foin, La Gazette des Communes, 16 avril 2012, p.36

Le projet éducatif global (PEG) départemental est le 1<sup>er</sup> sujet abordé dans le processus de démocratie participative mis en place par le Conseil Général du Nord. 7 « ateliers citoyens » ont été organisés depuis début 2012 dans les 6 cantons, selon 3 thèmes : le jeune dans sa vie sociale, sa vie de famille et sa scolarité.

« **Démocratie locale : Améliorer la participation des habitants** »



## Echanges-de-Pratiques - Démocratie participative : Problématique, enjeux et ingénierie

Brigitte Menguy, Bénédicte Rallu - La Gazette des Communes n° 2115, 27 février 2012, pp.21-26

Faible mobilisation, effets limités : les conseils de quartier, qui fêtent leurs 10 ans, présentent un bilan mitigé, de même que les référendums locaux.

Le dialogue, la clé de la réussite : réunions publiques, concertations, ateliers... autant de modes participatifs au service de l'échange.

Nouveaux modes de communication : les décideurs locaux ont tout intérêt à exploiter l'interactivité permise par les réseaux sociaux ; forums, blogs, etc...

### « *Les défis de la démocratie participative* »

Gustave Massiah - Le Monde diplomatique, octobre 2011

Démocratie « de proximité », « participative »... Que recouvrent exactement ces expressions devenues aussi courantes que floues ? En Provence, la ville d'Aubagne a imaginé, concrètement, avec ses habitants, de nouvelles formes de gestion locale et de vie civique. Du 8 au 15 octobre, le forum « 2011, Aubagne à l'heure du monde », dont *Le Monde diplomatique* est partenaire, permet débats et réflexions avec des invités venus de tous les continents : face à des démocraties en crise, la réflexion participative est en effet mondiale. Mais comment revitaliser la citoyenneté sans la trahir ?

<http://www.monde-diplomatique.fr/2011/10/A/21118>

### « *Un référentiel pour mieux cerner la démocratie participative* »

Gérard Grass - Territoires n° 500, 1<sup>er</sup> octobre 2009, pp.58-59

A Loos en Gohelle, petite ville du Pas-de-Calais, techniciens, élus et habitants ont souhaité coucher sur le papier l'état des lieux de la participation locale, mais aussi les objectifs et le «comment faire»

## Liens utiles

## Sites internet

- [http://fr.wikipedia.org/wiki/Démocratie\\_participative](http://fr.wikipedia.org/wiki/Démocratie_participative)
- <http://www.participation-et-democratie.fr/>

## Lieu

La Chapelle d'Armentières



Echanges-de-Pratiques -  
Démocratie participative :  
Problématique, enjeux et ingénierie